



# Indulto de 2025 significa mais do que diz ser

29/12/2025

Entra ano, sai ano e lá está o decreto presidencial de indulto e comutação, quase sempre publicado nas proximidades do Natal. Em 2025, a tradição foi cumprida com o Decreto 12.790, de 22 de dezembro de 2025. Mas afinal, o que é esse instituto, quais suas finalidades e, o mais importante, quais são suas regras?

## Ligeira apresentação

Indulto é causa extintiva de punibilidade (II, artigo 107, CP), enquanto a comutação é redução da pena ou a modificação do modo de cumprimento. Ambos somente podem ser instituídos pelo presidente da República (XII, artigo 84, CF/88), competência originada no ato de piedade do rei que perdoava uma pena capital (Zaffaroni; Pierangeli, 2023, p. 650), não por menos que é catalogado como ato de clemência do soberano. Hoje, no entanto, ganha nova roupagem com a teoria da tripartição dos poderes idealizada por Montesquieu.

Nessa linha, o indulto é uma forma de controle do Poder Executivo sobre os outros Poderes (ADI 5.874), notadamente o Judiciário, em razão de penas desnecessárias ou muito longas.

Como já sustentei em outra oportunidade, “o indulto e a comutação são instrumentos importantes de política criminal que têm efeito de aliviar penas muito altas, extinguir penas próximas do seu cumprimento integral e aniquilar aquelas desnecessárias, e, com isso, minimizar os efeitos do cárcere prolongado e amenizar a superlotação carcerária. É uma medida de contenção e redução de danos. Se já é ruim com o indulto e a comutação, imagine sem eles” (Ferrari, 2025, p. 13).

Muito embora frequentemente reduzido a um debate moral, cumpre funções constitucionais e de política criminal muito importantes. Atua como válvula de minimização de danos do sistema de justiça criminal, como instrumento de gestão do encarceramento e como mecanismo que incide sobre o “mundo real” da execução, dada sua influência no acesso a direitos como progressão de regime, livramento condicional e substituição da pena privativa de liberdade por penas alternativas.

Há também um importante efeito que muitas vezes é deixado de lado nas análises puramente jurídicas do instituto. O acesso ao direito depende do preenchimento de determinado tempo de cumprimento da pena e de comportamento disciplinar impecável, o que ajuda o poder administrativo a controlar a disciplina por criar no imaginário de parte da população prisional a ideia de que se se comportar e seguir as regras do jogo prisional, poderá, eventualmente, preencher o direito ao indulto no final do ano. “Para aquela pessoa, o indulto pode ser um recomeço declarado em tempo” (Ferrari, 2025, p. 13). E na perspectiva do professor Cezar Roberto Bitencourt (2017), o indulto é “o único meio político-criminal utilizado para reduzir a excessiva e insuportável multidão que lotam as nossas penitenciárias”.

## Sobre o decreto de 2025

O Decreto 12.790/2025 seguiu a mesma lógica do decreto publicado no ano de 2024, manteve sua arquitetura (capítulos, seções, regras gerais antes das hipóteses específicas) e veio com redação fluida, o que facilita o entendimento pelo apenado, o verdadeiro destinatário da norma.

Não existem muitas diferenças em relação ao ano anterior, mostrando-se uma continuação da política instituída pelo presidente. E aqui vale um destaque importante relacionado ao uso do instrumento como ferramenta política: os decretos tendem a seguir a mesma linha durante o mandato presidencial, sendo quase previsíveis, a despeito de anos cuja previsibilidade não se cumpriu, como nos anos de 2016 (não previu comutação), 2018 (não há decreto), 2019 (primeiro decreto voltado à um determinado grupo de pessoas) e 2022 (previu a pena em abstrato e divergiu dos anos anteriores).

A previsibilidade pode ser usufruída pelo advogado ou advogada criminalista como estratégia de gestão processual, que busca adequar a situação real do processo em que atua com a expectativa de que no final do ano poderá gerar a possibilidade de resultado do indulto ou da comutação pretendida.

### ***Algumas regras gerais***

O artigo 1º traz os crimes impeditivos, aqueles que não são alcançados pelo indulto e comutação. Inseriu no rol taxativo muitos crimes, demonstrando cada vez mais a existência de um filtro necessário para o acesso ao direito, cabendo mencionar os crimes de lavagem de capitais, contra o sistema financeiro nacional, licitatórios e contra a administração pública em geral, que somente são considerados impeditivos quando a pena aplicada for superior a quatro anos. Além deles, não são passíveis de indulto a violência doméstica, o abuso de autoridade e tantos outros.

O presidente da República também satisfaz o mandamento constitucional de criminalização (XLIII, artigo 5º, CF/88), pois não permitiu o acesso ao direitos àqueles condenados por crimes hediondos, tortura, terrorismo e tráfico de drogas, e tampouco permitiu o direito ao indulto aos condenados pelo cometimento de crimes atentatórios ao Estado democrático de Direito, opção político-criminal compatível com a centralidade constitucional do tema (artigo 60, §4º, CF/88).

E em caso de pluralidade de penas, com condenação por crimes impeditivos e não impeditivos (passíveis de indulto e comutação), deverá cumprir pelo menos 2/3 da pena oriunda do crime impeditivo para somente então verificar o preenchimento do requisito referente ao crime não

*Spacca*

impeditivo. Trata-se de regra clássica que busca dificultar o acesso ao direito por aqueles que ostentam condenações por crime impeditivo e não impeditivo, como se fosse um pedágio pelo crime grave cometido.

Além da natureza do crime como fator excludente do direito, impediu o acesso aos condenados colaboradores, aos líderes e participantes com papel relevante em organização criminosa, bem como aos condenados que tenham sido transferidos para presídio federal ou de segurança máxima durante parte do cumprimento da pena.

Impediu também para o condenado que tenha sido sancionado por falta grave durante os últimos 12 meses. Não basta a simples notícia da falta, mas exige que tenha sido submetida ao contraditório e ampla defesa em audiência de justificação, filtro insuperável.

Com isso, passamos por algumas das regras gerais do decreto, que estabelecem os limites e formas de verificação.

### ***Regras especiais***

As regras especiais, por sua vez, dão vida e efetividade ao decreto de indulto e comutação. São aquelas regras que devem ser verificadas individualmente sobre cada uma das penas aplicadas, cada qual com a reserva de sua particularidade, isto é, aplica-se aos crimes com violência suas regras, aos crimes sem violência suas regras, aos crimes patrimoniais suas regras, e assim por diante. Não são, tampouco, regras estáticas, porque admitem modificação diante da reincidência (Ferrari, 2025, p. 207).

Seria exaustivo expor cada uma das hipóteses, portanto, me resguardo mencionar as que reputo mais “interessantes” (quase todas elas exigem o cumprimento de parte da pena — ex. 1/2 ao reincidente e 1/3 ao primário). Nas hipóteses do artigo 9º, o decreto permite o indulto por tempo de cumprimento integral e ininterrupto quando cumpridos; para o condenado diretamente no regime semiaberto; e também para aquele que progrediu ao regime aberto ou está em livramento condicional.

Repetiu a norma inovadora do ano anterior ao conceder indulto nos crimes patrimoniais sem violência, desde que o valor do bem seja inferior a um salário-mínimo.

Valorizou ainda mais o estudo penitenciário ao garantir o indulto ao condenado a pena não superior a doze anos que tenham frequentado curso regular de ensino ou profissionalizante durante determinado período. No caso do decreto de 2025 exige o cumprimento de 1/6 da pena ao primário e 1/5 ao reincidente (no decreto de 2024 exigia-se 1/5 e 1/5 respectivamente). Ao condenado que concluiu ensino fundamental, médio ou superior exige-se a fração de 1/5 ao primário ou 1/4 ao reincidente, dispensando o critério temporal de estudo por 12 meses nos últimos três anos.

O rigor das hipóteses, traduzido pelo requisito objetivo exigido, pode ser abrandado a depender da qualidade da pessoa que receberá o direito. O §2º reduz pela metade os lapsos dos incisos I a XI do artigo 9º para grupos específicos (maiores de 60; gestantes; mães; homens únicos responsáveis; justiça restaurativa etc.). Em 2025, chama atenção a ampliação do recorte etário

para filho/filha até 16 anos (antes era de 14 anos).

### **Comutação**

No que toca a comutação de penas (artigo 13), não trouxe nenhuma alteração em relação ao ano anterior. Exige o cumprimento de 1/5 ao não reincidente e 1/4 ao reincidente, resultando no abrandamento quantitativo da pena em 1/5 do remanescente. O parâmetro de redução pode ser alterado do remanescente para a pena cumprida caso a pessoa tenha sido beneficiada com comutações anteriores.

### **Hipóteses dirigida às mulheres**

Essas são algumas regras gerais de indulto e comutação, mas há hipótese de indulto e comutação exclusiva às mulheres, a depender de algumas condições. O decreto reforçou a política inaugurada em 2023/2024, estabelecendo capítulo próprio para indulto especial às mulheres mães/avós/idosas/jovens ou com deficiência e comutação específica. Importante dizer que a prática não é nova, ela foi, sobretudo, inaugurada com os decretos de indulto e comutação do dia das mães no governo Temer.

O artigo 10º mantém a lógica de filtros (sem crime com violência/grave ameaça; sem falta grave etc.), e condiciona ao cumprimento de pena de 1/8 da pena, ligeiramente mais benéfico do que ano anterior, quando se exigia o cumprimento de 1/6, e agora equivalente ao requisito para a progressão estabelecido no §3º do artigo 112 da Lei de Execução Penal.

A comutação feminina (artigo 11) segue em faixas de redução (1/4; 2/3; metade) atreladas a requisitos e ao perfil, com a mesma engenharia normativa do ano anterior.

### **Indulto da multa**

Finalmente, estabelece condições para o indulto da pena de multa, uma das partes mais úteis do decreto e também uma das mais negligenciadas na rotina. Se a multa foi aplicada cumulativamente com pena privativa, o indulto/comutação da corporal alcança a multa (artigo 4º), nos termos do artigo 12. Por outro lado, para multa isolada, há o indulto quando o valor não superar o mínimo para ajuizamento de execução fiscal (atualmente em R\$ 20 mil) ou, mesmo superando, se demonstrada incapacidade econômica, que por sua vez pode ser presumida.

O decreto já estabelece os critérios de presunção, tal como a representação pela Defensoria Pública e advocacia dativa ou *pro bono*, bem como, participação em programas sociais, condição de desemprego sem elementos de renda, incapacidade laborativa, estabelecimento de dia-multa no mínimo em sentença e o fato de estar, a pessoa, em situação de rua.

### **Considerações finais**

O decreto de 2025 não traz nenhuma grande novidade, mas não por isso deixa de cumprir seu importante papel, por reforçar pontos muito importantes do ponto de vista da política criminal. Estabelece hipóteses abrangentes, aplicáveis à massa carcerária e não somente a determinadas

pessoas (como ocorreu nos anos de 2019 a 2021); individualiza e impede o acesso ao direito aos condenados por crimes graves e integrantes do alto escalão do crime organizado, para além do mandamento constitucional; valoriza o estudo (prática extremamente recomendável para incentivar o estudo durante o cumprimento de pena); amplia o acesso às mulheres em cumprimento de pena (alinhando com as políticas internacionais e nacional sobretudo a partir do Marco Legal da Primeira Infância — Lei 13.257/2016); e mantém um padrão recomendável de normas e dispositivos.

O decreto fortalece a previsibilidade do Direito, o que implementa a segurança e confiabilidade do beneficiário da norma à política criminal, uma vez que poderá “prever”, com algum nível de possibilidade/probabilidade, se satisfará o requisito para o indulto no ano seguinte, fazendo com que cumpra a disciplina interna da unidade e persiga boas práticas durante o cumprimento da pena, em especial o estudo.

Enfim, satisfaz perfeitamente o que a professora Barkow (2015) defende, de que a “clemência permite que o presidente corrija decisões de aplicação da lei que sejam severas demais, injustas ou inconsistentes com as prioridades nacionais” (tradução livre). O indulto e a comutação continuam mostrando e sendo uma das únicas ferramentas paliativas capazes de frear a superlotação carcerária, minimizar os imensos e irreparáveis danos causados por um sistema de justiça criminal inconstitucional, que adota como cerne de sua existência o desrespeito sistemático das garantias fundamentais e das normas humanitárias mais básicas.

---

## Referências

BARKOW, Rachel E. Clemency and Presidential Administration of Criminal Law. New York University Law Review, v. 90, n. 3, p. 802-869, jun. 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Indulto é único meio político legítimo usado para reduzir superlotação carcerária. Consultor Jurídico. 28. dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5874, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-265, divulgado em 04-11-2020, publicado em 05-11-2020.

FERRARI, José Flávio. Guia teórico e prático de indulto e comutação. Belo Horizonte, MG: Ed. CEI, 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; Pierangeli, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro – parte geral. 15 Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-29/indulto-de-2025-significa-mais-do-que-diz-ser/>